

Documento elaborado para



Consultoría

## Informe –Segundo Producto

Recomendaciones y líneas de orientación para  
el IPEBA con miras al diseño integrado de un  
Sistema Nacional de Formación Profesional y  
de certificación de competencias

**Consultor**

**Fanni Muñoz**

Lima, 22 de noviembre de de 2010

## **Presentación**

El presente Informe constituye la segunda parte de la consultoría realizada por encargo del Instituto Peruano de Educación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), en el marco del cumplimiento de sus funciones relativas a la definición de criterios, estándares e indicadores para garantizar la calidad de educación impartida en las instituciones educativas de la Educación Básica y Técnico- Productiva.

Con esta segunda informe se brinda un análisis conceptual del desarrollo de la Formación Profesional y la certificación de competencias en el Perú en los últimos veinte años, con la finalidad de aportar al debate y reflexión para el diseño de un Sistema Nacional de Formación Profesional y de Certificación de Competencias en el Perú.

En el presente informe se brindan reflexiones y recomendaciones sobre el marco conceptual y el desarrollo de políticas de formación profesional, de normalización y certificación.

## **Conclusiones**



### **Sobre la evolución del concepto de “Formación Profesional”**

- La terminología sobre la formación para el trabajo ha experimentado a lo largo de las últimas décadas una serie de cambios en su contenido. Esto responde a la actualización y la renovación de los conceptos que la sustentan, en función de los marcos teóricos y los discursos del desarrollo de los distintos actores nacionales e internacionales, los cuales responden –a su vez al nuevo contexto económico y social en el mundo-. En el Perú también se ha observado esta evolución, como se ha analizado en el recuento de las distintas experiencias, programas y políticas que se han llevado a cabo en las dos últimas décadas.

- En el caso del término “formación profesional”, su evolución indica el paso de una definición restringida que aludía a la calificación ocupacional para puestos de nivel operativo, a otra definición más amplia, compleja e integral que concibe la formación como una actividad cuyo objeto es descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria –tal como la define la Recomendación 150, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo en el año 1975-.



### **Sobre los cambios y las reformas en la educación técnica y la formación profesional**

- Existe un reconocimiento general –que ha devenido en un consenso a nivel del Estado y de la sociedad civil peruana- acerca de la importancia estratégica que tiene el impulso a la calificación de los recursos humanos como factor clave para el desarrollo del país.
- Se percibe una convicción –también de modo generalizado- de que uno de los principales problemas (y desafíos) a enfrentar es la baja calidad de educación, en general, y de la educación técnica y ocupacional, en particular. La proliferación de instituciones, la dispersión de la oferta, así como el crecimiento sin control de la misma, son reconocidos hoy en día como elementos que están a la base de la baja calidad de la oferta educativa y la baja performance de los egresados de esas instituciones.
- A lo largo de los últimos años, se han generado ciertos consensos en torno al diagnóstico de la problemática de la formación para el trabajo y algunos principios básicos para la reforma en la misma. Entre las distintas ideas que hoy parecen formar parte del “sentido común” de especialistas, operadores, formadores, promotores educativos, funcionarios públicos, policy makers, estudiantes y miembros de ONGs vinculados a la provisión de capacitación y formación profesional destacan aquéllas que apuntan al reconocimiento de la necesidad de una pluralidad de actores en la provisión de la misma, la

conveniencia de un estrecho vínculo entre instituciones de formación / mercado laboral / mundo productivo, el reconocimiento de la validez que tienen las distintas modalidades (formales e informales) de adquisición del conocimiento, la necesidad de establecer reformas radicales en la gestión de las instituciones formativas, y las ventajas que tiene definir perfiles profesionales basados en una organización curricular flexible y de cara a las necesidades del sector productivo. Un ejemplo de estas nuevas concepciones ha sido el modelo desarrollado por el programa CAPLAB.



### **Sobre la ausencia de políticas de Estado y la falta de institucionalidad**

- Un rasgo predominante del desarrollo de la formación profesional en el Perú es la falta de estabilidad en las políticas y la ausencia de una línea de continuidad que exprese y refleje verdaderas políticas de Estado, hecho que ha sido señalado por los diferentes estudios revisados para el presente trabajo y además documentado a través del análisis de las experiencias.
- El análisis realizado revela que las políticas de formación profesional, normalización y certificación llevadas a cabo entre los sectores de educación y trabajo, en las dos últimas décadas, han sido impulsadas de manera desarticulada. Ambos con trayectorias diferenciadas y con una larga tradición de trabajo “sectorializado”, no han contribuido al fortalecimiento institucional que redunden en políticas públicas, tal y como lo establece el Acuerdo Nacional en materia de formación profesional.
- Se observa que ha predominado la discontinuidad, no identificándose propuestas definidas que conlleven a la superación de los principales problemas que enfrenta la formación profesional técnica y certificación en nuestro país. Este problema cobra particular relevancia en un contexto marcado por las exigencias de la competitividad de la globalización, la baja calidad educativa y las brechas de inserción en el mercado laboral, todos ellos problemas que señalan los diversos estudios revisados que analizan la

problemática de la formación profesional, perdiéndose de vista la mirada sistémica que se requiere para diseñar e implementar políticas de Estado de largo plazo y sostenibles más allá de cada gobierno de turno.



### **Sobre el desarrollo de la formación profesional**

- A pesar de la ausencia de políticas de Estado y la inestabilidad de las políticas públicas implementadas, los avances son notorios. Estos avances se pueden ubicar en tres ámbitos. Por un lado, la estrategia nacional de formulación de las políticas públicas ha tendido hacia procesos de democratización, promoviendo la participación de diferentes actores e institucionalizando espacios de concertación como son el Acuerdo Nacional, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, el Consejo Nacional de Educación, el Proyecto Educativo Nacional y el Plan Nacional de Competitividad.
- Otro avance importante lo constituye el esfuerzo conjunto realizado por los Ministerios de Trabajo y Educación con respecto a la formulación de los Lineamientos Nacionales de Formación Profesional, el 2004. Sin embargo, como se ha mencionado, este proceso está marcado por la discontinuidad en su proceso de implementación.
- El tercer ámbito de avances se ubica en la implementación de programas y políticas nacionales que de alguna manera apuntalan hacia la superación de los problemas de la formación profesional, la normalización y la certificación. Es en este ámbito donde se observa mayores logros que constituyen hitos que marcan derroteros que han implicado virajes importantes.
- En general, el balance de las experiencias desarrolladas a través de programas financiados y/o diseñados con el apoyo de la Cooperación Internacional han sido fuentes de generación de conocimientos, de know how, y de esclarecimiento de criterios de políticas. En ese sentido, han servido como una

suerte de “laboratorios de políticas; aunque por lo general no han llegado a plasmarse en políticas públicas.

#### ■ **Sobre la construcción de un sistema de formación profesional**

- A pesar de los consensos logrados, hasta el momento no se ha avanzado en el diseño y la implementación de un sistema integrado de desarrollo de capacidades en el país. Si bien la Ley General de Educación del año 2003 ubica a la Educación Técnico Productiva como una forma de educación específica, este dispositivo normativo no considera la construcción de un sistema integrado. Como bien lo han señalado Muñoz y Rodríguez (2008), lo que se observa más bien es una desarticulación entre la formación técnico profesional y el conjunto del sistema educativo.
- Un tema clave de las conclusiones sobre los sectores trabajo y educación es que se evidencia una falta de visión estratégica en ambos para trabajar de manera conjunta en la implementación de las políticas de formación profesional. A pesar de la existencia de un marco referencial dado por los Lineamientos de Formación Profesional aprobados por ambos sectores en año 2004, no ha habido la voluntad política de un impulso concertado y mancomunado del tema. Incluso, al parecer, tampoco existe una visión común sobre la construcción de un sistema de formación profesional.

#### ■ **Avances en el Sector Educación**

En el caso del sector educación el balance de la Formación Profesional y Certificación Técnica en el Perú es, luego de dos décadas de experiencias, relativamente positivo. Pese al impulso de la Cooperación Internacional y de organismos como el BID durante los últimos quince años en los que desarrollaron programas y experiencias piloto importantes, vemos que la incorporación de estos temas en las políticas educativas ha sido parcial. Esto se explica por el hecho que este tema no se ha priorizado en la

agenda de los diferentes gobiernos del período analizado. Las políticas educativas estuvieron orientadas básicamente al mejoramiento de la calidad de la educación básica y al tema docente, especialmente la implementación de la Carrera Pública Magisterial.

Un hito en el desarrollo de la formación profesional y certificación técnica en el sector, lo constituyó el proyecto “Diseño del Sistema de Formación Profesional Técnica en el Perú”. A través de este proyecto se formuló una propuesta para la construcción de un subsistema de formación profesional técnica, articulado al sistema educativo y vinculado con el mundo del trabajo. Asimismo, se elaboró el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones profesionales que tenía como función principal ser un referente flexible de los requerimientos de la economía nacional y la oferta respectiva del sistema educativo. Todas las experiencias de los programas y proyectos de una manera u otra tuvieron una línea de continuidad con los resultados de ese proyecto y, posteriormente, con las experimentaciones realizadas para implementar el modelo de formación profesional técnica.

Después de siete años de oficializado el Catálogo, se observa que si bien éste se convierte en un dispositivo normativo oficial, existe un ligero matiz en la definición que se le otorga. El Catálogo es concebido como un referente para ordenar la oferta educativa de Formación Profesional, primando una concepción pedagógica. Así, en vez de señalar una estructura donde se delimite claramente el perfil profesional que se corresponde con el sector productivo y los módulos con referencia a la parte formativa, los componentes organizadores que se señalan son las familias profesionales y los grados de formación. De ese modo, la original concepción orientada por una norma de competencia ha devenido en un ordenador de la oferta formativa de la educación técnica.

En esta misma línea, la Ley General de Educación del 2003 y la propuesta del sistema educativo en ella contenida no recoge la visión del sistema de formación profesional técnica y la posibilidad de articulación que existe entre los distintos niveles y la denominada “forma educativa” correspondiente a los CETPROs. Si bien, como señalaron los entrevistados, en el sector educación existió un grupo de técnicos que

presentó la propuesta del subsistema para ser incluida en la citada Ley, ésta no alcanzó consenso. En el Congreso primaron los intereses entre los grupos de poder y se impuso el criterio político sobre el técnico.

Estos dos hechos han tenido repercusiones muy serias en el devenir de la agenda de la Formación Profesional Técnica y Certificación por parte del Ministerio de Educación. Por un lado, a nivel de los especialistas del sector existe una alta valoración por los diseños curriculares que se han oficializado recientemente para todos los niveles y también para los dos ciclos de los CETPROS. Estos diseños son asumidos como resultado del trabajo de las experiencias a través de los proyectos y programas, durante dos décadas. Sin embargo, se pierden de vista otros aspectos medulares como la construcción del subsistema de formación profesional, así como el desarrollo de modelos de gestión vinculados con el sector productivo, que fueron impulsados por los distintos programas a lo largo de las dos décadas. Así, en la actualidad –más allá de algunas experiencias puntuales- no existe un liderazgo por parte del sector en torno al tema de formación profesional y certificación.



### **Avances en el Sector Trabajo**

En el caso del sector trabajo, las políticas de formación profesional surgen a fines de la década de los noventa e inicios de la presente década. Es así que se desarrollan iniciativas vinculadas a la producción normativa y a los programas de empleo activo, que han articulado estrategias de formación profesional.

Al igual que lo que sucede en el sector educación, se han desarrollado diversos programas referidos a la Formación Profesional, financiados por fuentes de Cooperación Internacional y organismos internacionales como el BID, orientados a promover acciones para mejorar la Formación Profesional a nivel nacional. Estas experiencias han marcado hitos importantes que llevaron a la incorporación de la Formación profesional en las políticas del sector. Experiencias centradas -en el inicio - en los procesos de capacitación, orientados a la formación de recursos para responder a las demandas del sector productivo, hasta las iniciativas que se dan a partir del año



2000, con la propuesta del diseño de un sistema nacional de formación profesional y el avance en los procesos de normalización y certificación de competencias laborales.

Cabe destacar que el Sector Trabajo ha tomado como referente la experiencia de lo que se desarrolla desde el sector educación, especialmente, los resultados del Proyecto “Diseño del Sistema de Formación Profesional Técnica en el Perú”. Es más, este Proyecto, a su vez, se convirtió en un espacio de formación de recursos humanos sobre el tema, expertos que después de trabajar en el sector educación se ubicaron en el sector trabajo. Del proyecto AEI, se recoge la idea de la construcción del sistema de formación profesional técnica, articulado al sistema educativo y vinculado con el mundo del trabajo. Tema que ha tenido una continuidad en este sector. Por otro lado, también la experiencia del “Proyecto de Normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales” para el sector Hotelero y Turístico, realizada por Centros de Formación en Turismo, entre los años 1999 y 2002 -con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo- fue otro hito importante.

Es a partir de dichas experiencias, que desde el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, se incide en la construcción de un sistema nacional de formación profesional, lo cual es reafirmado por los Lineamientos Nacionales de Política de Formación Profesional ya que constituyen uno de los principales marcos normativos en materia de políticas de formación para el trabajo.

A partir de ello, el accionar de MTPE se centra en los 2000 en impulsar los procesos de normalización y certificación de competencias laborales, instalando el Consejo Directivo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales en el sector confecciones en el marco de la validación de la Política de Normalización y Certificación Laboral, y declarándose en el 2003 como prioridad institucional la formulación y aprobación del Sistema Nacional de Normalización y Certificación Laboral.

Sin embargo, dicho avance se detiene en el sector debido a que el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo deja de sesionar en el 2003, volviéndole a dar impulso al tema hacia finales del 2005, a través del proceso de normalización en el sector confecciones. Posteriormente, hacia inicios del año 2009, se evidencia un gran

impulso es aspectos normativos centrados en los procesos de normalización y certificación de competencias laborales, ámbitos que finalmente han sido reconocidos en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Nº 29381.



### **Sobre IPEBA y el sistema de normalización y certificación de competencias: organismos involucrados y delimitación de funciones**

Las experiencias piloto desarrolladas por IPEBA y otras instituciones –como el MTPE y CENFOTUR- constituyen un paso importante en la promoción y la implementación de un sistema de normalización y certificación de competencias en el Perú.

No obstante, para el logro de un verdadero sistema de normalización y certificación, el IPEBA deberá resolver algunos temas pendientes que de hecho constituyen desafíos para el diseño y puesta en marcha de tal sistema. Uno de esos temas tiene que ver con la definición del arreglo institucional que definirá las competencias de cada sector, organismo e institución que participará en el sistema.

Por un lado, la Ley Nº 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa, y el Capítulo V del Reglamento de la misma se establece como función del IPEBA la certificación de competencias laborales y profesionales de las personas naturales adquiridas dentro o fuera de una institución educativa.

Pese a estas precisiones en las funciones y atribuciones que corresponde a cada actor, existen algunas superposiciones e incluso contradicciones generadas principalmente en torno a las competencias que le corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Las autoridades y los funcionarios del sector trabajo entrevistados señalan que hay una serie de atribuciones que le correspondería al MTPE y que harían de la normalización y la certificación de competencias laborales un campo de su exclusiva responsabilidad. Estas argumentaciones aluden a una normatividad que se remonta a dispositivos como

el Decreto Supremo Nº 022-85-TR que establecía el Reglamento de la Certificación ocupacional, según el cual correspondería a ese Ministerio encargarse de la misma. También se hace referencia al Decreto de Urgencia Nº 021-2009 que autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a crear el Programa Especial de Reconversión Laboral – PERLAB (conocido como Revalora Perú), en virtud del cual se encuentra dentro del ámbito de las acciones de la Dirección la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional la certificación ocupacional y la normalización de competencias laborales. Finalmente, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Nº 29381 ha acabado consagrando esta competencia dentro del ámbito de ese sector.

La argumentación de los funcionarios del sector trabajo entrevistados es que la Ley y el Reglamento del SINEACE desnaturaliza la noción de competencia laboral al integrarla exclusivamente al ámbito de la calidad educativa

Quienes argumentan a favor de una distinción conceptual entre “competencia laboral” y “competencia profesional” señalan que la primera corresponde a un comportamiento laboral expresado en conocimientos, habilidades y actitudes o aptitudes observables y medibles en el trabajo –más allá del origen o el ámbito en el que fueron adquiridos-. Se señala que, por lo tanto, estas competencias se observan, evalúan y certifican “en el trabajo”, describiendo en dicho certificado lo que una persona sabe hacer bien. En los modelos de normalización no importa la forma cómo fue adquirida la competencia: puede esta ser adquirida en el ámbito del trabajo, la escuela, la sociedad, en forma autodidacta o en cualquier otra modalidad. Lo importante es la demostración del hacer bien las cosas, y eso se hace en el mismo desempeño ocupacional.

Sin embargo, como la revisión de la literatura lo demuestra, la distinción entre “competencia profesional” y “competencia laboral” propuesta por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social no parecer sustentarse en una definición conceptual válida. Una revisión del concepto mismo de “competencia” permite ubicar el problema.

La introducción de sistemas de normalización y certificación de competencias en el Perú ha implicado un avance en la comprensión y la aplicación de nuevos enfoques

relativos al manejo de los recursos humanos y la formación profesional. El desarrollo de ese tipo de experiencias ha sido una consecuencia de la introducción del enfoque de “competencia laboral” como un eje de la formación profesional. Así ha sido planteado desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo, instancia que desde finales de la década de los 90 e inicios de la presente ha promovido la adopción del mismo.

Como la literatura internacional sobre el tema lo señala, el concepto de “competencia” abarca una definición amplia que no distingue entre el ámbito de lo formativo y lo laboral.

Por un lado, es cierto que las competencias tienen un ámbito de definición que se ubica entre el mundo laboral productivo y el mundo de la educación. En la medida que las competencias son por definición competencias laborales, *“incluyen conocimiento indefinibles que se aprenden en la experiencia social y laboral, que no pueden ser transmitidos en un ámbito escolar”* (Gallart y Jacinto 1995: 88). La adquisición de una competencia laboral de parte de cada trabajador supone, en realidad, un “mix” original entre educación formal –general y específica-, experiencia laboral, y formación específica (generalmente no formal), adquiridas a lo largo de la vida (Ibíd.).

La modalidad de acreditación usada en los países anglosajones basada en el sistema NVQ, “National Vocational Qualifications”, define lo que la persona debe ser capaz de realizar para desempeñar eficazmente un trabajo.

Como bien se ha señalado, *“La noción de competencia, tal como es usada en relación al mundo del trabajo, se sitúa a mitad de camino entre los saberes y habilidades concretas; la competencia es inseparable de la acción, pero exige a la vez conocimiento”* (Op. Cit., pág. 84). En la medida que las competencias son verificables en la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo, su adquisición *“no proviene de la aprobación de un currículum escolar formal, sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas”* (Op. Cit., pág. 85).

Hay autores que resaltan las distintas vertientes de la definición de “competencia”: la que proviene del mundo del trabajo y la que tiene como referente el mundo de la

educación. En efecto, según Irigoin y Vargas (2002), esa diferencia no es banal y tiene que ver con las concepciones que están detrás de cada definición.

Sin embargo, la diferencia de enfoques no reside en la naturaleza o el contenido de la competencia sino en manera de operacionalizar y la forma de evaluarla. Al menos eso es lo que se deduce de la siguiente explicación dada por los autores: *“La diferencia principal está, evidentemente, en la concepción desde el mundo del trabajo que establece la competencia como una capacidad que solo se puede desplegar en una situación de trabajo, despliegue que tiene sus reglas, procedimientos, instrumentos y consecuencias. En las escuelas y universidades en cambio, el concepto parece responder a la misma idea básica, pero la demostración se acepta en situaciones de evaluación educacional (...) en algunos casos”* (Irigoin y Vargas 2002: 43).

De las definiciones provenientes de ambos mundos –el laboral y el educativo-, los autores señalan tres elementos en común: la combinación de conocimientos, habilidades y actitudes; la idea de poner en juego, movilizar, capacidades diversas para actuar logrando un desempeño; y la idea que este desempeño puede darse en diversos contextos cuyos significados la persona debe ser capaz de comprender para que la actuación sea ad hoc. De ahí que la definición propuesta por ellos señale una combinación integrada de conocimientos, habilidades y actitudes puestos en acción para el desempeño adecuado en un determinado contexto: *“competencia es la combinación integrada de un saber, un saber hacer, un saber ser y un saber ser con los demás; que se ponen en acción para un desempeño adecuado en un contexto dado”* (Irigoin y Vargas 2002: 47).

En este contexto, debe tenerse en cuenta que en el Reglamento de la Ley No. 28740 del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) se hace una diferenciación entre “competencias profesionales” y “competencias laborales”. De acuerdo al documento de dicho Reglamento, se entiende por “Competencias laborales” como *“aquellas que adquieren las personas fuera de las instituciones educativas en su desempeño ocupacional”*; y se define a las

*“Competencias profesionales” como “aquellas que adquieren las personas en la educación técnico productiva y educación superior no universitaria y universitaria”<sup>1</sup>.*

Sin embargo, y de acuerdo a la revisión conceptual realizada en la presente consultoría, esa distinción entre “competencia profesional” y “competencia laboral” resulta artificial y confusa. Según las definiciones antes reseñadas, toda “competencia laboral” es también una “competencia profesional”; entendiéndose por “profesional” la aplicación de conocimientos y el desarrollo de habilidades en un campo laboral específico<sup>2</sup>.

No obstante la distinción realizada en el mencionado Reglamento, no hay claridad en el uso de ambos términos. Así, por ejemplo, en el Artículo 20 –del Capítulo V- se señala que *“La certificación de competencias profesionales se realiza a las personas naturales que demuestren un conjunto de competencias laborales y profesionales adquiridas dentro o fuera de una institución educativa”*.

Una mirada a la experiencia piloto desarrollada desde el IPEBA permite ver que el referente que se ha tenido en cuenta en ella toma en cuenta la definición de “competencia laboral” –aunque el término usado aluda sólo a “competencia”, de modo genérico-<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Fuente: Decreto Supremo No. 018-2007-ED, quinta Disposición Complementaria Transitoria.

<sup>2</sup> En realidad, como bien señalaron los especialistas de IPEBA entrevistados, el Perú es uno de los pocos países de la región –y probablemente el mundo- donde el término “profesional” es entendido como un sinónimo de carrera de estudios superiores universitarios.

<sup>3</sup> En el Documento Base del Proyecto Piloto de normalización y certificación de competencias se dice que éste tiene el propósito de *“promover e implementar un sistema de normalización y certificación de competencias”*. Para lo cual se propone *“desarrollar experiencias piloto de normalización y certificación de competencias en algunas ocupaciones pertenecientes a sectores estratégicos de la actividad económica del país”*.

## Recomendaciones



### **SOBRE LA DEFINICIÓN DE ROLES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS**

Según la posición del MPTE, este Ministerio no estaría incurriendo en duplicidad de funciones, en la medida que se tratarían de dos competencias diferentes, una configurada para la certificación de competencias profesionales en el ámbito educativo únicamente, y otra referida a las competencias laborales en el mundo del trabajo.

Esta argumentación es usada para reclamar una “división del trabajo” según la cual el IPEBA debería ocuparse de la acreditación de la calidad educativa y de la certificación de las “competencias profesionales”. De acuerdo a esas posiciones, el concepto de “competencia laboral” difiere del de “competencia profesional” en la medida que estas últimas corresponderían a los perfiles de salida que debe lograr un estudiante que sigue un curso de capacitación o que cursa una determinada carrera de nivel superior. Según esas posiciones, esos “perfiles” corresponden a lo sistematizado bajo el modelo desarrollado por la experiencia española de los años 90, asumido posteriormente por el Ministerio de Educación, y que dio como resultado el Catálogo de Títulos y Certificaciones actualmente vigente. Se trataría, entonces, de lo que las empresas o el mercado laboral exigen a una persona que ha cursado una serie de módulos educativos en centros de formación de nivel superior y otros –no de lo que una persona adquiere y demuestra en el mundo del trabajo–.

La presente consultoría ha identificado un campo de base conceptual que tiene claras repercusiones –en el plano normativo e institucional– sobre la forma como se irá definiendo la construcción de un sistema de normalización y certificación de competencias en nuestro país. Pareciera haber una discusión apenas abierta en la que existe poca claridad conceptual.

En ese sentido, una recomendación apuntaría a señalar la necesidad de .realizar un esfuerzo por desarrollar conceptualmente la relación (y las diferencias) entre “competencia profesional” y “competencia laboral”. Este ejercicio no tiene ninguna pretensión académica, ni tiene un interés de promover una discusión teórica, sino que responde más bien a la necesidad de establecer una distinción con fines prácticos. Se trata más bien de establecer cuáles son el ámbito y los alcances de la certificación de competencias, definiendo al mismo tiempo qué instituciones deberían estar encargadas del proceso y cuáles serían sus atribuciones y competencias.

Al parecer, el trabajo que vienen desarrollando el IPEBA y el Ministerio de Trabajo en forma paralela es producto de una coordinación que ha establecido –en cierto sentido– una solución provisional al impase generado por un marco normativo ambiguo y contradictorio. Sin embargo, pareciera que una solución de ese tipo implica una salida precaria frente a un entrapamiento de carácter político y no técnico. Esa suerte de “división del trabajo” no garantiza que en el futuro se generen desencuentros e inconsistencias derivados de la falta de una definición clara de los roles que les conciernen a los actores –que a su vez se deriva de una indefinición conceptual marcada por la ambigüedad y la poca claridad–.

En términos del diseño y la construcción de un sistema de normalización y certificación de competencias, se recomienda avanzar hacia un arreglo institucional basado en el funcionamiento de una instancia supra sectorial –independiente del sector trabajo y del sector educación–, promovida y conformada por los sectores empresariales y las organizaciones de trabajadores de las distintas actividades productivas y laborales de la economía, así como por las instituciones que forman parte del sistema educativo formal y en general las distintas modalidades de formación profesional existentes en el país.

Debe tenerse en cuenta que la experiencia internacional enseña que las instituciones encargadas de los procesos de certificación involucran una amplia participación de distintos sectores de la economía y la sociedad. En el caso colombiano, por ejemplo, el SENA ha promovido la conformación de “mesas sectoriales” en las que participan empresarios, trabajadores y representantes del sector educativo, que se encargan de



llevar adelante procesos de caracterización sectorial, de identificación de competencias, procesos de normalización y certificación de competencias, así como de elaboración y validación de programas de formación.

## **SOBRE LA NECESIDAD DE DEFINIR Y ESTABLECER POLÍTICAS DE ESTADO EN EL CAMPO DE LA EDUCACION TÉCNICA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

El recuento de la evolución de la formación profesional en el Perú es una muestra de los avances y, sobre todo, los límites en la definición de políticas de estado en nuestro país.

Con la finalidad de contribuir a la consolidación de la institucionalidad en el campo de la educación y la formación profesional, se recomienda establecer estrategias que permitan pasar de los programas (y las experiencias localizadas y focalizadas), a las políticas. Lo que hay que procurar es que la desaparición de esas experiencias –por lo general sustentadas en el apoyo de la Cooperación Internacional- no implique la pérdida de la experiencia y el *know how* acumulado. Como bien se ha señalado: “La discontinuidad e inestabilidad de los programas impiden la acumulación y retroalimentación institucional” (Abdala 2005).

Ciertamente, hay una serie de problemas asociados que corresponde al ámbito de la debilidad institucional del Estado peruano –y cuya solución supone esfuerzos de alcances que superan las posibilidades de instituciones aisladas como IPEBA-. Sin embargo, hay una serie de acciones que sí están dentro del ámbito de las competencias y responsabilidades de las instituciones vinculadas al mundo de la formación profesional. Y son todas aquellas iniciativas relacionadas a darle sostenibilidad a los proyectos y las experiencias que pudieran impulsarse en el campo de la normalización y la certificación. En esa misma perspectiva, se trata de procurar el logro de acumulación de los aprendizajes y continuidad en las políticas, estableciendo –desde el mismo diseño de las experiencias- los mecanismos necesarios para lograrlo.